

理论、实证、政策的有机结合

——评《中国地方政府投资研究》

□ 邓子基

李一花同志撰写的《中国地方政府投资研究》一书，已由经济科学出版社出版。综观全书，我认为有以下几个特点：

一是在研究思路的总体把握上，颇有新意。全书的研究起点是从界定投资概念出发。作者认为，投资，是指固定资产投资。这样，本书从投资主体角度出发，按照其在不同的阶段的不同任务并考虑到投资资金的运动过程将投资理解为投资融资（聚财）、投资运用（用财）、投资回收（生财）三个阶段构成的一个连续的资本形成的过程。融资是投资的基础；投资的中心环节是运用资金，即用财。而用财，从宏观来说，包括规模和结构两个极为重要的方面。生财是投资的目的，要实现这一目的，健全的投资决策和管理是必不可少的。这种理解既恪守了经济意义上的投资的基本内涵——即实际固定资本的形成，又不同于大多数人对投资侧重于某一阶段或某一侧面的理解。由此，作者不仅对地方政府投资的有关理论基础进行了深入探讨，而且紧密结合中国地方的现实情况和国外经验，对地方政府融资、投资规模、投资结构、投资管理等进行了深入系统的研究，提出了一些重要的理论观点和建议，从而形成了对中国地方政府投资研究的较为完整的体系。从全书的体系安排来看，作者思考问题的角度新颖、立意高，理论分析与政策研究有机的结合起来，这是本书的一个鲜明特色。

二是本书反映地方特色，提出了一些有价值的新观点，值得人们思考。如关于公共财政与“吃饭财政”的关系问题，作者认为：1、界定公共财政的活动范围必须严格遵循“市场失效”准则。而市场失效的范围，不仅包含一部分非生产性领域，如教科文卫、国防支出、社会保障等；而且，包含一些生产性领域，如基础设施（路、水、电）、基础产业（能源、原材料）以及部分高新技术产业。可见，上述市场机制不能或不能充分发挥作用的失效领域，无论是非生产性项目、还是生产性项目，公共财政都要介入。2、一般而言，在国外的省或州以下的资本支出比例高于省或州，州财政高于中央。这是因为不同级次的财政支出结构侧重点不同。而且，由于各国具体国情不同，尤其是市场经济发展阶段不同，各国公共财政中用于生产建设的投资支出比重是有差异的，但从总体看，发展中国家要显著高于发达国家。正是剖析了公共财政所含有的生产建设性因素，本书研究的主题才得以成立。对于我国地方政府投资退出营利

性、竞争性领域的问题，也是当前经济理论中的一个热点问题。对此，作者的看法是：1、主张地方政府投资必须从竞争性领域退出的意见，忽视了国有经济实现政府宏观经济目标和作为实施国家产业政策有效手段的功能。2、从转轨时期地方政府的特殊作用来看，地方政府承担着繁重的领导经济改革和促进经济增长的重任，特别是目前面临着艰巨的结构调整任务，国有企业的扭亏脱困不可能依靠市场自发来实现；政府对高新技术产业的扶持，对关系国民经济命脉的重要行业的投资，不可能简单地退出。作者分析了政府参与某些竞争性投资的必要性。在系统考察了地方政府融资的现状以后，作者对今后地方政府融资的发展方向提出了一些有启发意义的政策建议：1、近期，完善地方政府融资体系的重点应放在加大邮政储蓄、社会保险、住房资金等社会资金的筹集力度上；2、加大实施间接融资形式的力度，如财政贴息、BOT等；3、长期，实施ABS和发行地方公债。这种全面和长远分析问题的思路，既有一定的前瞻性、层次性，又具有一定的可操作性。关于地方政府投资结构优化问题，作者主张，合理的政府投资结构应具有如下基本规定性：1、在政府投资产业结构方面，要适应产业结构的动态协调性；2、在政府投资结构规模方面，要按照产业投资最小规模原则，实现规模结构合理化；3、从政府投资区域结构上讲，要根据社会资金配置的地区分布，确定政府投资结构，并要以公平为主，兼顾长期效率。按此标准，作者提出，优化地方政府投资结构，不仅关系到政府职能的转变、优化政府投资规模结构、缩小地区差距等方面，而且着重提出要加强重点产业的投资，如农业、科技教育、基础设施和基础产业等。总之，我认为作者对地方政府投资的一系列重要理论政策问题进行了深入思考，取得可喜的成果；很多观点和看法不人云亦云，有所创新。作为作者的导师，我感到十分欣然，故乐为序。

当然，投资研究涉及面很宽，地方政府投资理论研究又相对滞后，在此背景下，作者对我国地方政府投资还须继续深入研究。本书有的观点难免有错误与不足之处，但瑕不掩瑜，它不失为一本可供财政理论工作者和实际部门工作人员参考的好书。

（作者单位：厦门大学，福建 厦门 361005）

（责任编辑：自然）